

Strijd met Europese staatssteunregels

Citation for published version (APA):

van den Brink, J. E., & van Oevelen, R. D., (2015). *Strijd met Europese staatssteunregels*, No. AB 2015/396/, No. ECLI:NL:RVS:2014:3408, Sep 17, 2014. AB Rechtspraak Bestuursrecht (AB) Vol. 43 No. 396

Document status and date:

Published: 01/01/2015

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.

Lagere vaststelling Rijkscofinanciering. Beginsel van partnerschap. Strijd met Europese staatssteunregels. Europese soft law. Vertrouwensbeginsel.

ABRvS 17-09-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3408, m.nt. J.E. van den Brink en R.D. van Oevelen

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

17 september 2014

Magistraten

Mrs. D.A.C. Slump, K.J.M. Mortelmans, N.S.J. Koeman

Zaaknummer

201310574/1/A2

Noot

J.E. van den Brink en R.D. van Oevelen

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

Vakgebied(en)

Bestuursrecht algemeen / Algemeen

Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Mededingingsrecht / EU-mededingingsrecht

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2014:3408, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 17 september 2014

Wetgeving

Art. 107 VWEU; art. 7(1) Verordening 2052/88; art. 4(2), 21(3), 23 Verordening 4253/88; art. 2 Kaderwet specifieke uitkering EZ; art. 1, 2, aanhef en onder b, 3, 10(1), 14, aanhef en onder b, Besluit co-financiering EFRO-programma's 1995/2001; art. 1 onder h Regeling co-financiering doelstelling 1-, 2- en 5b-programma's; Richtsnoeren voor de financiële afsluiting van de operationele interventies (1994-1999) van de Structuurfondsen

Essentie

Geschil tussen de provincie Limburg en de Minister van Economische Zaken met betrekking tot de lagere vaststelling van de Rijkscofinanciering. Controlebevoegdheid van de minister geeft invulling aan beginsel van partnerschap. Project in strijd met goedkeuringsbeschikking van de Europese Commissie (staatssteun). Op grond van het Unierecht bestond daarom voor minister geen ruimte cofinancieringsmiddelen toe te kennen met betrekking tot het project Inalfa. De Afdeling neemt richtsnoeren van de Europese Commissie als uitgangspunt bij beoordeling subsidiabiliteit van door de provincie gedeclareerde bedragen. Geen toezegging van de minister, dus beroep op het vertrouwensbeginsel is terecht en op goede gronden verworpen.

Samenvatting

Teneinde de naleving van het enig programmeringsdocument en aldus de einddeclaratie effectief te controleren, kan de minister, voor zover nodig in goed overleg met andere (decentrale) overheden, de besteding van cofinancieringsmiddelen aan individuele projecten controleren. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan het partnerschap dat, zoals artikel 4, eerste lid, van Verordening 2052/88 expliciet aangeeft, een van de institutionele aanknopingspunten is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Structuurfondsen. Zie in dit verband ook rechtsoverweging 4.1 van de uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2014 in zaak nr. 201208492/1/A2 (www.raadvanstate.nl).

*Dit brengt mee dat de aan Inalfa verstrekte APR-subsidie niet in overeenstemming is met de door de Commissie in punt 2.14 van de Goedkeuringsbeschikking aan de steunverlening verbonden verplichting. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat dit een overtreding van artikel 7, eerste lid, van Verordening 2052/88 betreft. De minister heeft zich, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2011 (zaak C-465/10, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, punt 34, ECLI:EU:C:2011:867), in het besluit van 26 juli 2012 evenzeer terecht op het standpunt gesteld dat, gelet op de verplichting tot terugvordering van artikel 23, eerste lid, van Verordening 4253/88, gelezen in*

verbinding met artikel 7, eerste lid, van Verordening 2052/88, voor de provincie niet de ruimte bestond van terugvordering van de APR-subsidie af te zien. De discretionaire bevoegdheid van artikel 9, elfde lid, van de APR Zuid-Limburg om in gevallen als deze van terugvordering af te zien, kan, gelet op voornoemde Unierechtelijke bepalingen, niet worden toegepast. Op gelijke gronden bestond voor de minister evenmin ruimte cofinancieringsmiddelen toe te kennen voor de door de provincie in verband met dit project gedeclareerde kosten. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen. De flexibiliteitsclausule van punt 6.2 van de Richtsnoeren had tot doel het aantal verzoeken aan de Commissie tot wijziging van programma's of financieringsplannen te verlagen. Zie in dit verband punt 18 van het arrest van het Gerecht van 9 september 2008, gevoegde zaken T-349/06, T-371/06, T-14/07, T-15/07 en zaak T-332/07, Duitsland-Commissie, (ECLI:EU:T:2008:318). Tegen dit arrest is geen hogere voorziening aangewend.

De context van punt 6.2 van de Richtsnoeren wordt gevormd door de overige bepalingen van de Richtsnoeren, alsmede de EPD-goedkeuringsbeschikking. Op grond van punt 6.2 leiden beperkte wijzigingen van het financieringsplan — in dit geval het EPD Zuid-Limburg — ook als de formele procedure voor wijziging van financieringsplannen bij de Commissie niet is gevolgd, niet tot een vermindering of opschorting van de toegezegde financiële middelen. Deze bepaling moet restrictief worden uitgelegd (zie in dit verband de punten 62 en 72 van het eerdergenoemde arrest Duitsland-Commissie). Op grond van punt 7.1 van de Richtsnoeren dient het totale bedrag van de toegezegde financiële middelen te worden doorgegeven aan de eindbegunstigden.

Het betoog van de provincie dat de minister in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld, is door de rechtbank terecht en op goede gronden verworpen. Er is niet gebleken van een toezegging door de minister dat de subsidie zou worden vastgesteld in lijn met de definitieve toewijzing van gelden uit het EFRO door de Commissie. De omstandigheid dat, naar gesteld, in verband met de tenuitvoerlegging van het EPD Zuid-Limburg vertegenwoordigers van de minister zitting hadden in de stuurgroep en het college van toezicht, brengt niet mee dat de minister de provincie niet aan de hiervoor besproken subsidieverplichting van artikel 10 van het Besluit cofin mag houden.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van de provincie Limburg, appellante, tegen de uitspraak van de Rechtbank Limburg in het geding tussen:

het college van gedeputeerde staten van Limburg (lees: de provincie Limburg)

en

de Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (lees: de Staatssecretaris van Economische Zaken; hierna: de minister).

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 29 december 2010 heeft de minister de aan de provincie verleende subsidie inzake de cofinanciering van het doelstelling 2-programma Zuid-Limburg voor de periode 1997-1999 lager vastgesteld.

Bij besluit van 26 juli 2012 heeft de minister het door de provincie daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard.

Bij uitspraak van 11 oktober 2013 heeft de rechtbank het door de provincie daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft de provincie hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

De provincie heeft nadere stukken ingediend.

De minister heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 juli 2014, waar de provincie, vertegenwoordigd door mr. S.A.R. Lely en mr. C.J.M. Brands, beiden advocaat te Maastricht, vergezeld van D.L.H.M. Ruijters, werkzaam bij de provincie, directeur X. MC advisory en voorheen werkzaam bij Maecon, en J. Dullens, werkzaam bij de stadsregio Parkstad Limburg, en de minister, vertegenwoordigd door mr. C.H.M. Kraakman, P.J.M. Stol, mr. M.J. Dekker en mr. A.A.H. Teunissen, allen werkzaam bij het ministerie, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Onder de minister wordt hierna tevens verstaan diens ambtsvoorgangers.

2.

Ingevolge artikel III, eerste lid, van het overgangsrecht in de Derde tranche Algemene wet bestuursrecht is titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet van toepassing op subsidies die vóór 1 januari 1998 zijn verleend.

2.1.

Ingevolge artikel 1 van de Kaderwet specifieke uitkeringen EZ (hierna: de Kaderwet) wordt onder specifieke uitkeringen verstaan: uitkeringen uit 's Rijks kas aan provincies of gemeenten, waarvan de bestedingsrichting vooraf is aangegeven of die worden verstrekt voor de bestrijding van de kosten van bepaalde taken of activiteiten.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, kunnen bij algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot het door de minister verstrekken van specifieke uitkeringen ten laste van het hoofdstuk van de begroting van de uitgaven van het Rijk van het Ministerie van Economische Zaken.

Ingevolge artikel 1 van het Besluit co-financiering EFRO-programma's 1995/2001 (hierna: het Besluit cofin) wordt onder een Europees programma verstaan een door de Raad of de Commissie van de Europese Gemeenschappen vastgesteld programma, dat voorziet in het verstrekken van financiële middelen uit het Europees fonds voor Regionale Ontwikkeling (hierna: het EFRO) met het oog op het tot stand brengen van projecten, onder de voorwaarde dat de betrokken lidstaat zorgdraagt voor de cofinanciering van het programma.

Ingevolge artikel 2, aanhef en onder b kan de minister op aanvraag een uitkering verstrekken in het kader van de cofinanciering van Europese programma's door een uitkering te verstrekken als bijdrage in de kosten van het door de ontvanger van de uitkering verstrekken van financiële middelen aan een ander die een project tot stand brengt dat past in een Europees programma.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, wijst de minister bij ministeriële regeling de Europese programma's aan. Daarbij stelt hij regels vast met betrekking tot:

- a. de rechtspersonen waaraan een uitkering kan worden verstrekt, en
- b. de hoogte van de uitkering.

Ingevolge artikel 10, eerste lid, voert de betrokkene een administratie die zodanig is ingericht, dat daaruit te allen tijde op eenvoudige en duidelijke wijze alle door hem gemaakte kosten, aangegane verplichtingen en verrichte betalingen en de eventueel aan het project toe te rekenen opbrengsten kunnen worden afgelezen.

Ingevolge artikel 14, aanhef en onder b, kan het definitieve bedrag van de uitkering op nihil dan wel op een lager bedrag dan het toegezegde bedrag worden gesteld indien de betrokkene niet heeft voldaan aan de verplichtingen welke ingevolge de verstrekking van de uitkering voor hem gelden.

Ingevolge artikel 1 van de Regeling co-financiering doelstelling 1-, 2- en 5b-programma's (hierna: de Regeling cofin) wordt als Europees programma, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van het Besluit cofin aangewezen:

(...)

- h. het enig programmeringsdocument voor de structurele bijstandsverlening van de Gemeenschap in de in Nederland onder doelstelling 2 vallende regio Zuid-Limburg, goedgekeurd bij beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 26 mei 1997, (C(97) 1360); (hierna: het EPD Zuid-Limburg);

(...).

Ingevolge artikel 3, aanhef en onder h, bedraagt de uitkering voor de uitvoering van het programma bedoeld in artikel 1, onder h, f 17.500.000.

In de toelichting bij de wijziging van de Regeling cofin (*Stcrt.* 1997, nr. 153) is vermeld: "(...) De Commissie heeft de doelstelling 2-programma's voor de periode 1994/1996 voortijdig afgesloten en de middelen die resteerden overgeheveld naar de periode 1997/1999. Hetzelfde dient te gebeuren met de EZ-middelen. Om deze reden is een aantal budgetten voor de doelstelling 2-programma's thans op nihil gesteld. Door toevoeging van de resterende bedragen aan de voor de huidige periode beschikbaar gestelde middelen is daadwerkelijk beschikbaar: (...) voor de regio Zuid-Limburg f 27.273.750 (f 17.500.000 plus f 9.773.750) (...)."

Recht van de Europese Unie

2.2.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van verordening (EEG) nr. 2052/88 van de Raad van 24 juni 1988 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (*PB* 1988 L 185), zoals gewijzigd bij verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad van 20 juli 1993 (*PB* 1993 L 193; hierna: Verordening 2052/88) is de actie van de Gemeenschap bedoeld als aanvulling op of bijdrage tot de overeenkomstige acties van de lidstaten.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, kan de financiële bijstandsverlening van de Structuurfondsen in de eerste plaats in een van de volgende vormen plaatsvinden:

- a. medefinanciering van operationele programma's;
(...).

Ingevolge artikel 7, eerste lid, moeten de acties die door de Structuurfondsen, de Europese Investeringsbank of een ander bestaand financieringsinstrument worden gefinancierd, in overeenstemming zijn met de Verdragen en de op grond van de Verdragen vastgestelde besluiten, met het beleid van de Gemeenschap, inclusief het beleid inzake mededingingsregels, overheidsopdrachten en milieubescherming, alsmede met de toepassing van het beginsel van gelijke kansen voor mannen en vrouwen.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, omvatten de industriezones met afnemende economische activiteit waarop doelstelling 2 betrekking heeft, regio's, grensregio's of deelregio's, met inbegrip van werkgelegenheidsgebieden en stedelijke gemeenschappen.

Ingevolge het achtste lid, dienen de betrokken lidstaten bij de Commissie hun plannen voor regionale en sociale omschakeling in. Deze plannen bevatten, onder meer, een beschrijving van de voor de omschakeling van de betrokken zones gekozen zwaartepunten, alsmede gegevens over het bij de verwezenlijking van het plan beoogde gebruik van de bijstand van de Structuurfondsen, de Europese Investeringsbank en de andere financieringsinstrumenten.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, van verordening (EEG) nr. 4253/88 van de Raad van 19 december 1988 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van Verordening 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden Structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (*PB* 1988 L 374), zoals gewijzigd bij verordening nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 (*PB* 1993 L 193; hierna: Verordening 4253/88) worden de aanvragen om bijstand uit de Structuurfondsen verleend op initiatief van de Commissie, opgesteld door de lidstaat of door de bevoegde autoriteiten die door de lidstaat op nationaal, regionaal, plaatselijk of ander niveau zijn aangewezen, en worden bij de Commissie ingediend door de lidstaat of de eventueel door de lidstaat daartoe aangewezen instantie. Iedere aanvraag moet voornamelijk betrekking hebben op de in artikel 5 van bovengenoemde verordening genoemde vormen van bijstandsverlening.

Ingevolge artikel 23, eerste lid, nemen de lidstaten, teneinde de acties van de particuliere of publiekrechtelijke projectontwikkelaars te doen slagen, bij de tenuitvoerlegging van de acties de nodige maatregelen om onregelmatigheden te vervolgen en door misbruik of nalatigheid verloren middelen te recupereren.

Ingevolge het tweede lid mogen ambtenaren of andere personeelsleden van de Commissie, onverminderd de controles van de lidstaten overeenkomstig de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de door de Structuurfondsen gefinancierde acties, alsook de beheers- en controlesystemen, ter plaatse controleren, onder meer door middel van steekproeven.

2.3.

Het EPD Zuid-Limburg is goedgekeurd bij beschikking van de Commissie van 26 mei 1997, C(97) 1360, gepubliceerd onder nr. 97/713/EG (*PB* 1997 L 308), welke nadien is gewijzigd bij beschikkingen van 22 december 1998, C(1998) 4476, en 10 december 1999, C(1999) 3888, (hierna: de EPD-goedkeuringsbeschikking).

Ingevolge artikel 4, van de EPD-goedkeuringsbeschikking zijn de voorwaarden waarop de financiële bijstand wordt toegekend, inclusief de financiële bijdrage van de Fondsen aan elk van de verschillende prioritaire zwaartepunten en maatregelen, vermeld in het financieringsplan en in de nadere voorschriften voor de tenuitvoerlegging, die een integrerend deel van het enig programmeringsdocument uitmaken.

Ingevolge artikel 9 zijn de bepalingen vermeld in de bijlage van Beschikking C(97) 1035/4, gepubliceerd onder nr. 97/320/EG, van toepassing op deze beschikking.

Ingevolge artikel 1 van de beschikking van de Commissie van 23 april 1997, 97/320/EG (*PB* 1997 L 146; hierna: Beschikking 97/320), maakt de bijlage bij deze beschikking deel uit van de beschikkingen houdende goedkeuring van communautaire bestekken, enige programmeringsdocumenten en communautaire initiatieven.

In de bijlage zijn notities betreffende de uitgaven die in aanmerking komen voor financiering in het kader van de Structuurfondsen opgenomen.

Volgens notitie nr. 1 zijn eindbegunstigden: instanties of ondernemingen in de overheids- of particuliere sector die voor de werkzaamheden als opdrachtgever optreden.

Volgens notitie nr. 3 wordt onder 'juridisch verbindende maatregelen' en 'vastlegging van de nodige financiële middelen' verstaan: de door de eindbegunstigde genomen besluiten om de in aanmerking komende werkzaamheden uit te voeren alsmede de toewijzing van de desbetreffende overheidsmiddelen. Met de verplichting op het niveau van de lidstaat wordt de verplichting bedoeld die wordt aangegaan door de eindbegunstigde. Deze verplichting moet juridisch bindend zijn en begeleid zijn door de financiële vastlegging, dat wil zeggen vastlegging van de nodige publieke financiële middelen.

Volgens notitie nr. 4 wordt onder 'daadwerkelijke (verrichte) uitgaven' verstaan, de door de eindbegunstigden uitgevoerde betalingen die blijken uit vereffende facturen of boekingsstukken met vergelijkbare bewijskracht.

2.4.

Gelet op de afsluiting op 31 december 1999 van de door de Structuurfondsen gefinancierde programma's voor de periode

1994-1999, heeft de Commissie op 9 september 1999 richtsnoeren voor de financiële afsluiting van de operationele interventies (1994-1999) van de Structuurfondsen (hierna: de Richtsnoeren) vastgesteld en deze aan de lidstaten bekendgemaakt.

Hoofdstuk 6 luidt: 'Financieringsplannen'.

Volgens punt 6.1 mag het financieringsplan geen wijzigingen ondergaan na de einddatum voor de vastleggingen.

Volgens punt 6.2 moet de financiële afsluiting van de programma's geschieden op basis van de geldende versie van het financieringsplan (over het algemeen verdeeld in drie niveaus: programma, subprogramma/prioritaire doelstelling, maatregel). De afrekeningen die de lidstaten indienen moeten even gedetailleerd zijn als de financieringsplannen die gehecht zijn aan de besluiten tot goedkeuring van de operationele interventies en moeten dus als regel een staat van de werkelijke uitgaven van de verschillende maatregelen bevatten. Een overschrijding van 20 % van de bijdrage van elk fonds per maatregel kan worden aanvaard, mits het totale bedrag van het subprogramma, als vastgesteld in het geldende financieringsplan, daardoor niet stijgt. Verhogingen van de maatregelen binnen een subprogramma mogen echter niet meer bedragen dan 10% van de bijdrage van elk fonds van het totale bedrag van het subprogramma als vastgesteld in het financieringsplan. Op te merken valt dat de flexibiliteitsclausule slechts geldt binnen hetzelfde fonds en dat, ingeval er geen subprogramma is, de flexibiliteit van 10% van toepassing is op het niveau van het programma.

Hoofdstuk 7 luidt: 'Eindafrekening'.

Volgens punt 7.1 zijn de lidstaten verplicht het totale bedrag van de communautaire bijstand door te geven aan de eindbegunstigden. De communautaire bijdrage, berekend overeenkomstig de in punt 6.2 genoemde modaliteiten, bij de eindafrekening beperkt tot het laagste van de volgende twee bedragen:

- a. De uitkomst van de vermenigvuldiging van de aangegeven uitgaven met het communautaire medefinancieringspercentage dat voortvloeit uit het voor de maatregel geldende financieringsplan;
- b. het bedrag van de communautaire bijstand dat daadwerkelijk aan de eindbegunstigden verschuldigd is (betaald of nog te betalen in het kader van de maatregel).

Feiten en procedure

3.

Zuid-Limburg was voor de periode 1994-1996 aangewezen als doelstelling 2-regio. Een dergelijke aanwijzing was bedoeld voor regio's die zwaar zijn getroffen door de achteruitgang van een industriële activiteit en hield in dat een Europese geldstroom beschikbaar kwam, welke tot doel had ondersteuning te bieden aan de omschakeling naar sociaaleconomisch sterkere sectoren in die regio's. De aanwijzing als doelstelling 2-regio is voor de periode 1997-1999 gecontinueerd. Ten behoeve van het doelstelling 2-programma in deze periode is het EPD Zuid-Limburg opgesteld. Ter uitvoering hiervan zijn door de Commissie middelen beschikbaar gesteld uit het EFRO en het Europees Sociaal Fonds.

De EFRO-projecten van het EPD Zuid-Limburg werden gefinancierd door een communautaire bijdrage, beschikbaar gesteld door de Commissie, een cofinancieringsbijdrage van het Rijk, beschikbaar gesteld door de minister, en een cofinancieringsbijdrage van de provincie. In geschil is de vaststelling van de cofinancieringsbijdrage van het Rijk voor de EFRO-projecten van het EPD Zuid-Limburg. Tussen partijen is niet in geschil dat voor de communautaire bijdrage en de cofinancieringsbijdrage van het Rijk dezelfde verplichtingen gelden.

Het programmabeheer en -uitvoering van het EPD Zuid-Limburg was door de provincie overgedragen aan de stadsregio Parkstad Limburg. De stadsregio had op haar beurt de dagelijkse uitvoering overgedragen aan Maecon, die onder meer de projectadministratie bijhield.

3.1.

Bij besluit van 21 november 1997 heeft de minister een uitkering (subsidie) op grond van artikel 2, aanhef en onder b, van het Besluit cofin toegezegd, ten bedrage van maximaal f 17.500.000 (€ 7.941.153,78). Deze verleende subsidie is bestemd voor de uitvoering van het EPD Zuid-Limburg. Aan dit bedrag is de geraamde onderuitputting ad f 9.773.750 toegevoegd. In totaal is derhalve een subsidie ten bedrage van $(17.500.000 + 9.773.750 =)$ f 27.273.750 (€ 12.376.288,17), zijnde cofinancieringsmiddelen van het Rijk, verleend.

Bij brief van 25 maart 2003 heeft de provincie haar definitieve eindrapportage van het EPD Zuid-Limburg bij de minister ingediend. In haar einddeclaratie heeft zij de minister verzocht de subsidie vast te stellen op een bedrag van f 27.771.726, zijnde € 12.602.259,83; afgerond: € 12.602.260). Rekening houdend met de ontvangen voorschotten van in totaal f 19.308.100, maakt de provincie nog aanspraak op een bedrag van $(f 27.771.726 - 19.308.100 =)$ f 8.463.626 (€ 3.840.626,04; afgerond: € 3.840.626).

In maart 2003 heeft de provincie het eindverslag van het EFRO-deel van het EPD Zuid-Limburg ter afrekening bij de Commissie ingediend. De Commissie heeft bij brief van 28 juli 2004 een afsluitingsvoorstel gedaan. In dit voorstel heeft de Commissie het eindverslag geaccepteerd, met een voorbehoud voor een bedrag van € 181.219,85 in verband met lopende procedures. Aldus is de communautaire bijdrage, met dit voorbehoud, definitief toegewezen.

Bij besluit van 29 december 2010 heeft de minister de aan de provincie verleende subsidie inzake de cofinanciering van het doelstelling 2-programma Zuid-Limburg voor de periode 1997-1999 lager vastgesteld op f 19.602.276 (€ 8.895.125,04).

Bij besluit van 26 juli 2012 heeft de minister het bezwaar van de provincie gedeeltelijk gegrond verklaard en de subsidie lager vastgesteld op f 20.185.111 (€ 9.159.604,03; afgerond: € 9.159.604). Hieraan is ten grondslag gelegd dat bij de controle van de declaratie een steekproef is toegepast en dat daarbij onregelmatigheden zijn geconstateerd met betrekking tot de programma- en de EU-voorwaarden. De na bezwaar gehandhaafde correcties betreffen de projecten 5.1.02.21 'Kaderbudget Sensibilisering' (50% van f 505.556 = f 252.778), 5.1.02.29 'APR Zuid-Limburg' (f 722.500), 5.3.01.09 'Embedded Software' (50% van f 60.000 = f 30.000), en 5.4.01.05 'Aanpassing toeristische infrastructuur Strijthagen' (50% van f 4.000.000 = f 2.000.000). Voorts is de subsidie met een bedrag van f 2.824.457 lager vastgesteld, wegens onjuiste toepassing door de provincie van de zogeheten flexibiliteitsclausule van de EU. Tot slot heeft de minister een correctie van f 1.756.881 (€ 797.237,84) toegepast, omdat de renteopbrengsten, opgenomen in een risicofonds, niet zijn aangewend voor hetzelfde doel als waarvoor de subsidie is bestemd. In totaal heeft de minister een bedrag ad f 7.586.616 (€ 3.442.656,25; afgerond: € 3.442.656) niet subsidiabel geacht. Het bedrag van € 3.442.656 is tussen partijen in geschil. Na verrekening van het door de minister subsidiabel geachte bedrag van f 20.185.111 met de aan de provincie verstrekte voorschotten ad f 19.308.100, komt de provincie nog een bedrag van f 877.011 (€ 397.970,24; afgerond: € 397.970) toe, met wettelijke rente over dit bedrag, aldus de minister. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit van 26 juli 2012 in rechte stand houdt.

Ingetrokken hogerberoepsgronden

4.

De provincie heeft ter zitting haar hogerberoepsgrond over de toepassing van artikel 4:7, eerste lid, van de Awb ingetrokken.

Verder heeft de provincie ter zitting haar betoog dat de rechtbank ten onrechte niet of ten dele op een aantal beroepsgronden is ingegaan, alleen gehandhaafd voor zover het de grond over het evenredigheidsbeginsel en de grond dat de minister zich aan de door de provincie ingediende aanvraag heeft gecommiteerd, betreft.

Termijn van artikel 13 van het Besluit cofin

5.

De provincie betoogt tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte geen gevolgen heeft verbonden aan de overschrijding van de termijn voor het nemen van een besluit tot vaststelling van de subsidie. De in artikel 13 van het Besluit cofin genoemde termijn betreft een termijn van orde, nu de wet aan overschrijding van die termijn geen consequenties verbindt. Daar komt bij dat de minister de besluitvorming over de subsidie vaststelling meermalen heeft aangehouden in afwachting van desgevraagd door de provincie over te leggen gegevens.

Controlebevoegdheid minister

6.

De provincie betoogt dat de minister in strijd met de Kaderwet en het Besluit cofin heeft gehandeld door — alvorens tot vaststelling van de subsidie over te gaan — de rechtmatigheid van de besteding van de cofinancieringsmiddelen op het niveau van individuele projecten te beoordelen in plaats van op het niveau van het totale programma. Nu de subsidie is verleend voor de uitvoering van het EPD Zuid-Limburg en gelet op de strekking van het besluit tot subsidietoezegging van 21 november 1997, moet de eindafrekening door de minister plaatsvinden op programmaniveau, aldus de provincie. Het eindverslag voor de Commissie is via de minister naar de Commissie gezonden. Gelet daarop heeft de minister zich gecommiteerd aan het door de Commissie geaccepteerde eindverslag en had hij hierbij moeten aansluiten, aldus de provincie. Volgens haar mag daarom een som van de beoordeling van individuele projecten niet leiden tot een lagere vaststelling.

6.1.

Het gaat hier om een subsidie die is verleend ingevolge artikel 2, aanhef en onder b, van het Besluit cofin. Op grond van die bepaling vormt de subsidie een bijdrage in de kosten van het door de provincie verstrekken van financiële middelen aan eindbegunstigden die een project tot stand brengen dat past in het EPD Zuid-Limburg.

In artikel 10, eerste lid, van het Besluit cofin is de verplichting een projectadministratie bij te houden opgenomen. Volgens paragraaf 5.2.3 van het EPD Zuid-Limburg dient de administratie gedetailleerde uitgavenstaten te verschaffen waarin voor elke eindbegunstigde de nodige gegevens over het toezicht op elke medegefinancierde actie zijn vermeld. Op grond van paragraaf 5.2.31 van het EPD Zuid-Limburg moeten alle aan het EFRO en de cofinancieringsmiddelen toegerkende uitgaven daadwerkelijk zijn gedaan en moet het gaan om aan de voorschriften beantwoordende, in aanmerking komende en op regelmatige wijze verrichte uitgaven. Ingevolge artikel 23, eerste lid, van Verordening 4253/88 nemen de lidstaten, teneinde de acties van de particuliere of publiekrechtelijke projectontwikkelaars te doen slagen, bij de tenuitvoerlegging de nodige maatregelen om onregelmatigheden te vervolgen en door misbruik of nalatigheid verloren middelen te recupereren.

Teneinde de naleving van het enig programmeringsdocument en aldus de einddeclaratie effectief te controleren, kan de minister, voor zover nodig in goed overleg met andere (decentrale) overheden, de besteding van cofinancieringsmiddelen aan individuele projecten controleren. Op deze wijze wordt invulling gegeven aan het partnerschap dat, zoals artikel 4, eerste lid, van Verordening 2052/88 expliciet aangeeft, een van de institutionele aanknopingspunten is voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Structuurfondsen. Zie in dit verband ook rechtsoverweging 4.1 van de uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2014 in zaak nr. 201208492/1/A2 (www.raadvanstate.nl).

6.2.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de in het EPD Zuid-Limburg neergelegde verplichtingen zijn verbonden aan het besluit tot subsidietoezegging van 21 november 1997. De rechtbank heeft verder op goede gronden overwogen dat, gelet op voormelde bepalingen, de minister de besteding van cofinancieringsmiddelen aan individuele projecten mocht controleren om zo te kunnen vaststellen of de subsidie door de provincie is aangewend voor het doel waarvoor deze is verleend. Onder verwijzing naar de eerdergenoemde uitspraak van 26 maart 2014 voegt de Afdeling daaraan toe dat de minister bevoegd is, ook nadat de Commissie het eindverslag van de provincie ter afrekening van gelden uit het EFRO heeft geaccepteerd, een eigen controle van de einddeclaratie uit te voeren. Dat, naar gesteld, het eindverslag van de provincie via de minister naar de Commissie is gezonden, betekent niet dat de minister daarna niet meer bevoegd zou zijn een controle uit te voeren. Met de doorgeleiding van het eindverslag naar de Commissie heeft de minister niet enige toezegging gedaan over de subsidievaststelling van de cofinancieringsmiddelen.

Uit de onder 6.1 genoemde bepalingen vloeit voort dat bij een controle van de projecten geconstateerde onregelmatigheden leiden tot financiële correcties. Artikel 14, aanhef en onder b, van het Besluit cofin geeft de minister de bevoegdheid de subsidie op een lager bedrag vast te stellen indien de subsidieontvanger niet heeft voldaan aan de voor hem geldende verplichtingen.

Het betoog faalt.

Kaderbudget Sensibilisering

7.

De provincie betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat de minister in het verband met het project 'Kaderbudget Sensibilisering' een korting mocht toepassen, omdat onvoldoende inzichtelijk is gemaakt welk deel van de kosten van het project zijn gemaakt ten behoeve van de doelstelling 2-regio van Zuid-Limburg. De provincie wijst daartoe op de door haar aan de rechtbank overgelegde lijst met namen en vestigingsplaatsen van bedrijven die een aanvraag in het kader van dit project hadden ingediend.

7.1.

Dit project maakte onderdeel uit van het zogeheten sensibiliseringsprogramma dat betrekking had op de gehele provincie Limburg en had als doel de (internationale) concurrentiepositie van het Limburgse industriële bedrijfsleven te vergroten. Een beperkt gedeelte van de totale door de minister toegepaste korting van 50% op de gedeclareerde kosten heeft betrekking op de onzekerheid of cofinancieringsmiddelen zijn besteed buiten de doelstelling 2-regio.

7.2.

De lijst van bedrijven, waar de provincie op wijst, betreft een lijst van bij Maecon ingekomen aanvragen van 7 januari 1999. Hierop is per bedrijf vermeld of dit al dan niet is gevestigd in de doelstelling 2-regio. Hiermee is evenwel niet inzichtelijk gemaakt welke kosten van het project zijn toe te rekenen aan bedrijven uit de doelstelling 2-regio en hoe deze kosten zich verhouden tot de totale kosten van het project. De eindrapportage van het project, waar de provincie ook op wijst, vermeldt alleen dat de EFRO/EZ-cofinanciering in het kader van het project uitsluitend betrekking heeft op de doelstelling 2-regio. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de minister zich op het standpunt heeft mogen stellen dat hieruit niet blijkt welk gedeelte van de totale gerealiseerde kosten van het project betrekking heeft op de doelstelling 2-regio.

Het betoog faalt.

Inalfa

8.

De provincie betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat de minister in het verband met het project 'APR Zuid-Limburg' een korting mocht toepassen, omdat niet voldaan is aan de door de Commissie aan de steunverlening verbonden verplichting dat de met de Arbeidsplaatsenpremieregeling Zuid-Limburg (APR Zuid-Limburg) gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor minimaal vijf jaar in stand moeten worden gehouden, alsmede dat de provincie ten onrechte heeft afgezien van terugvordering van de steun. De provincie stelt dat de APR-subsidie aan Inalfa is verstrekt in de opstartfase van het bedrijf en in de veronderstelling dat de gesubsidieerde arbeidsplaatsen, gekoppeld aan zogeheten werkpakketten bij Nedcar, voor vijf jaar in stand zouden blijven. Terugvordering van de APR-subsidie van Inalfa heeft de

provincie in strijd met de redelijkheid en billijkheid geacht. Zij wijst erop dat de in artikel 9, elfde lid, van de APR Zuid-Limburg opgenomen bevoegdheid tot terugvordering ingeval binnen een periode van vijf jaar na instelling van de arbeidsplaats deze wordt afgestoten, discretionair is.

8.1.

De APR Zuid-Limburg betrof een subsidieregeling van de provincie die tot doel had het bedrijfsleven aan te sporen te investeren in de doelstelling 2-regio van Zuid-Limburg en werkgelegenheid te scheppen in deze regio. Op grond van de APR Zuid-Limburg kon subsidie worden verleend aan een bedrijf dat in deze regio een subsidiabel investeringsproject tot stand brengt waarbij nieuwe arbeidsplaatsen worden gecreëerd. In haar beschikking van 8 april 1999, kenmerk SG(99)/D2488 (hierna: de Goedkeuringsbeschikking), heeft de Commissie het standpunt ingenomen dat de APR Zuid-Limburg als een steunmaatregel in de zin van artikel 92, eerste lid, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (thans: artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie) moet worden aangemerkt. De Commissie heeft bij deze beschikking de steunmaatregel evenwel verenigbaar met de gemeenschappelijke markt geacht. De Commissie heeft de steunmaatregel goedgekeurd op voorwaarde dat aan de steunverlening de verplichting wordt verbonden de geschapen werkgelegenheid gedurende een periode van minimaal vijf jaar te behouden (punt 2.14 van de Goedkeuringsbeschikking).

De subsidie aan Inalfa is op 22 december 1999 verleend. De verlening is geschied op grond van investeringen voor een nieuwe productiefaciliteit in Born, vlakbij Nedcar.

Op 26 november 2002 heeft het gemeentebestuur van Sittard-Geleen de vergunningen voor de nieuwbouw van Inalfa ingetrokken.

8.2.

Vaststaat dat de nieuwe productiefaciliteit te Born niet is gerealiseerd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de provincie haar stelling, dat de gesubsidieerde arbeidsplaatsen — al dan niet voor een deel — zijn gerealiseerd in de fabriek van Nedcar, niet met stukken heeft gestaafd. Ter zitting bij de Afdeling heeft de provincie toegegeven dat zij niet aannemelijk kan maken dat in het geval van Inalfa de gesubsidieerde arbeidsplaatsen voor minimaal vijf jaar zijn behouden. Dit brengt mee dat de aan Inalfa verstrekte APR-subsidie niet in overstemming is met de door de Commissie in punt 2.14 van de Goedkeuringsbeschikking aan de steunverlening verbonden verplichting. De minister heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat dit een overtreding van artikel 7, eerste lid, van Verordening 2052/88 betreft. De minister heeft zich, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2011 (zaak C-465/10, *Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre*, punt 34, ECLI:EU:C:2011:867), in het besluit van 26 juli 2012 evenzeer terecht op het standpunt gesteld dat, gelet op de verplichting tot terugvordering van artikel 23, eerste lid, van Verordening 4253/88, gelezen in verband met artikel 7, eerste lid, van Verordening 2052/88, voor de provincie niet de ruimte bestond van terugvordering van de APR-subsidie af te zien. De discretionaire bevoegdheid van artikel 9, elfde lid, van de APR Zuid-Limburg om in gevallen als deze van terugvordering af te zien, kan, gelet op voornoemde Unierechtelijke bepalingen, niet worden toegepast. Op gelijke gronden bestond voor de minister evenmin ruimte cofinancieringsmiddelen toe te kennen voor de door de provincie in verband met dit project gedeclareerde kosten. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen. Het betoog faalt.

Embedded Software

9.

De provincie betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister een korting op de gedeclareerde kosten in verband met het project 'Embedded Software' mocht toepassen, omdat de provincie niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze uitsluitend ten behoeve van de doelstelling 2-regio van Zuid-Limburg zijn gemaakt.

9.1.

Doel van het project was het leveren van een bijdrage aan de instroom van opgeleide embedded software engineers in de Zuid-Limburgse industrie door opleidings- en trainingsmogelijkheden te optimaliseren. Bij dit project zijn gelden besteed aan de inrichting van een praktijklokaal voor een embedded software Top-cursus. Dit praktijklokaal is gebruikt voor de uitvoering van Top-cursussen die door de Hogeschool Zuyd te Heerlen in samenwerking met de Technische Universiteit Eindhoven (TUE) werden gegeven. Het praktijklokaal bevond zich op de campus van de TUE.

9.2.

Vaststaat dat van het praktijklokaal bij de TUE ook cursisten van buiten de doelstelling 2-regio gebruik konden maken. Dit lokaal had daarom slechts gedeeltelijk een functie ten behoeve ondernemers uit deze regio. De rechtbank heeft terecht en op goede gronden overwogen dat de minister, gelet hierop, het standpunt mocht innemen dat niet de gehele investering past binnen het doelstelling 2-programma. De minister mocht om die reden een korting van 50% op de in verband hiermee gedeclareerde kosten toepassen.

Het betoog faalt.

Aanpassing toeristische infrastructuur Strijthagen

10.

De provincie betoogt tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de minister een korting van 50% op de gedeclareerde kosten van het project 'Aanpassing toeristische infrastructuur Strijthagen' mocht toepassen. De rechtbank heeft met juistheid en op goede gronden overwogen dat de provincie niet inzichtelijk heeft gemaakt in hoeverre de gedeclareerde kosten van dit project — dat de aanleg van infrastructurele voorzieningen ter ontsluiting van het Strijthagerbeekdal ten behoeve van met name Kasteeltuinen Strijthagen, thans Mondo Verde, betreft — zijn besteed aan de aanleg van publieke infrastructuur. Daarbij heeft de provincie desgevraagd geen specificatie van de in verband met dit project gedeclareerde kosten kunnen overleggen. Gelet op de onder 6.1 vermelde bepalingen mocht de minister van de provincie een specificatie van de gemaakte kosten voor elke eindbegunstigde verlangen. De rechtbank heeft aan de in verband met het project afgegeven accountantsverklaring terecht niet het gewicht toegekend dat de provincie daaraan gehecht wil zien, reeds omdat daaruit niet blijkt welke kosten zijn gemaakt voor publieke infrastructuur.

Flexibiliteitsclausule

11.

De provincie betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de minister ten onrechte het bedrag aan cofinancieringsmiddelen dat door haar is gedeclareerd, maar niet is doorgegeven aan de eindbegunstigden, niet subsidiabel heeft geacht. In verband hiermee beroept de provincie zich op de zogeheten flexibiliteitsclausule van punt 6.2 van de Richtsnoeren. Zij stelt dat door de toepassing hiervan tijdens verschillende fases voortdurend middelen vrij vallen, welke vervolgens opnieuw kunnen worden ingezet voor de financiering van projecten met hetzelfde programmadoel.

11.1.

De flexibiliteitsclausule van punt 6.2 van de Richtsnoeren had tot doel het aantal verzoeken aan de Commissie tot wijziging van programma's of financieringsplannen te verlagen. Zie in dit verband punt 18 van het arrest van het Gerecht van 9 september 2008, gevoegde zaken T-349/06, T-371/06, T-14/07, T-15/07 en zaak T-332/07, *Duitsland-Commissie*, (ECLI:EU:T:2008:318). Tegen dit arrest is geen hogere voorziening aangewend.

De context van punt 6.2 van de Richtsnoeren wordt gevormd door de overige bepalingen van de Richtsnoeren, alsmede de EPD-goedkeuringsbeschikking. Op grond van punt 6.2 leiden beperkte wijzigingen van het financieringsplan — in dit geval het EPD Zuid-Limburg — ook als de formele procedure voor wijziging van financieringsplannen bij de Commissie niet is gevolgd, niet tot een vermindering of opschorting van de toegezegde financiële middelen. Deze bepaling moet restrictief worden uitgelegd (zie in dit verband de punten 62 en 72 van het eerdergenoemde arrest Duitsland-Commissie). Op grond van punt 7.1 van de Richtsnoeren dient het totale bedrag van de toegezegde financiële middelen te worden doorgegeven aan de eindbegunstigden.

11.2.

De provincie heeft haar einddeclaratie van in totaal € 12.602.260 gebaseerd op het totale investeringsvolume van de EFRO-projecten van het EPD Zuid-Limburg.

Niet in geschil is dat de provincie niet het gehele bedrag van de einddeclaratie heeft doorgegeven aan de eindbegunstigden. Aangezien de eindbegunstigden uiteindelijk bereid bleken een grotere bijdrage in de kosten van de projecten te leveren dan was voorzien, is het bedrag aan cofinancieringsmiddelen dat daadwerkelijk aan de eindbegunstigden verschuldigd is, lager dan het totale bedrag van de voor de uitvoering van het EPD Zuid-Limburg toegezegde cofinancieringsmiddelen. Dit brengt mee dat de provincie haar einddeclaratie ingevolge punt 7.1, aanhef en onder b, van de Richtsnoeren had dienen te beperken tot het — lagere — bedrag dat daadwerkelijk aan de eindbegunstigden is verschuldigd. Op grond van punt 7.1 van de Richtsnoeren moet de einddeclaratie immers worden beperkt tot het laagste bedrag van de twee in deze bepaling vermelde berekeningsmodaliteiten. De uitleg van de provincie van punt 6.2 van de Richtsnoeren, wat daar verder ook van zij, biedt geen dekking voor de declaratie van bedragen die niet aan de eindbegunstigden zijn doorgegeven. De rechtbank heeft derhalve met juistheid geoordeeld dat de minister deze bedragen terecht niet subsidiabel heeft geacht.

Het betoog faalt.

Renteopbrengsten

12.

De provincie betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat zij niet aannemelijk heeft gemaakt dat de renteopbrengsten van de cofinancieringsmiddelen zijn aangewend voor de hetzelfde doel als waarvoor de subsidie is

verleend. Zij stelt dat, nu deze baten zijn toegevoegd aan een risicofonds ten behoeve van de doelstelling 2-regio, vaststaat dat de renteopbrengsten zijn verbonden aan de uitvoering van het subsidieprogramma. Verder stelt zij dat de renteopbrengsten zijn gebruikt ten behoeve van de voorfinanciering van projecten en dat de rentelasten hoger zijn dan de renteopbrengsten van de verstrekte voorschotten op de subsidie.

12.1.

In het besluit tot subsidietoezegging van 21 november 1997 is onder 8 de verplichting opgenomen dat eventuele renteopbrengsten dienen te worden aangewend voor hetzelfde doel als waarvoor de uitkering (subsidie) is bestemd. De stelling van de provincie dat de rechtbank op grond van deze verplichting ten onrechte verlangt dat de provincie ook inzichtelijk moet maken aan welke individuele projecten de besteding van de renteopbrengsten is gekoppeld, berust op een onjuiste lezing van de aangevallen uitspraak. Op grond van genoemde verplichting uit het besluit tot subsidietoezegging dient de provincie inzicht te geven in de hoogte en aanwending van de renteopbrengsten. De renteopbrengsten mogen, gelet op die verplichting en artikel 2, aanhef en onder b, van het Besluit cofin, alleen worden aangewend ten behoeve van de verstrekking van financiële middelen aan eindbegunstigden die een project tot stand brengen dat past in het EPD Zuid-Limburg.

12.2.

In de bezwaarprocedure heeft de provincie een overzicht gegeven van het verloop van het risicofonds waaraan de renteopbrengsten van de verstrekte cofinancieringsmiddelen zijn toegevoegd. Haar stelling dat de rentelasten van voorfinanciering van projecten hoger zijn dan de renteopbrengsten van de verstrekte voorschotten op de subsidie, heeft de provincie niet met stukken gestaafd. De rechtbank heeft aannemelijk geacht dat er rentekosten in verband met de voorfinanciering zijn gemaakt. Zij heeft terecht overwogen dat met dit enkele gegeven echter geen inzicht is verschaft in de eventuele besteding van de renteopbrengsten. Dat de provincie een bedrag van € 797.237,84, dat de minister in verband met de aanwending van de renteopbrengsten op de einddeclaratie in mindering heeft gebracht, of gedeelte van dit bedrag, heeft moeten aanwenden voor de voorfinanciering van projecten, heeft zij niet aannemelijk gemaakt. Aldus kan niet worden vastgesteld of de provincie de onder 12.1 weergegeven verplichting is nagekomen. De minister heeft hierin aanleiding mogen zien tot lagere vaststelling van de subsidie.

Het betoog faalt.

Vertrouwensbeginsel

13.

Het betoog van de provincie dat de minister in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld, is door de rechtbank terecht en op goede gronden verworpen. Er is niet gebleken van een toezegging door de minister dat de subsidie zou worden vastgesteld in lijn met de definitieve toewijzing van gelden uit het EFRO door de Commissie. De omstandigheid dat, naar gesteld, in verband met de tenuitvoerlegging van het EPD Zuid-Limburg vertegenwoordigers van de minister zitting hadden in de stuurgroep en het college van toezicht, brengt niet mee dat de minister de provincie niet aan de hiervoor besproken subsidieverplichting van artikel 10 van het Besluit cofin mag houden.

Evenredigheidsbeginsel

14.

In de omstandigheid dat de provincie de door haar aan de eindbegunstigden verleende subsidies reeds heeft vastgesteld, heeft de rechtbank terecht geen grond gevonden het besluit van 26 juli 2012 in strijd met het evenredigheidsbeginsel te achten. Immers, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 november 2010 in zaak nr. 201005080/1/H2; www.raadvanstate.nl) heeft de subsidieontvanger, zolang de subsidie niet is vastgesteld, er rekening mee te houden dat deze lager kan worden vastgesteld. Daar komt bij dat de minister op basis van de wel te controleren gegevens de subsidie niet op nihil maar op een lager bedrag heeft vastgesteld. Bovendien heeft de minister ten aanzien van de kosten van drie projecten waarbij onregelmatigheden zijn geconstateerd volstaan met een korting van 50% op de in het verband met die projecten gedeclareerde bedragen.

Redelijke termijn

15.

De provincie betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de redelijke termijn is geschonden. Zij voert aan dat de redelijke termijn in dit geval is aangevangen met het verzoek aan de minister om vaststelling van de subsidie. Nu de minister meer dan zes jaar na dit verzoek een besluit heeft genomen, is de redelijke termijn geschonden en is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel gehandeld, aldus de provincie.

15.1.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 29 april 2008 in zaak nr. 200707109/1; www.raadvanstate.nl) is het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM) niet van toepassing op een geschil tussen overheden. Zoals de Afdeling echter tevens eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 mei 2010 in zaak nr. 200901898/1/V6; www.raadvanstate.nl), geldt de rechtszekerheid als algemeen aanvaard rechtsbeginsel dat aan artikel 6 van het EVRM mede ten grondslag ligt, evenzeer binnen de nationale rechtsorde en evenzeer los van die verdragsbepaling en noopt dit beginsel er toe dat een geschil binnen een redelijke termijn, in voorkomend geval na behandeling door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht, tot finale vaststelling leidt. Aangezien dit vereiste ook in artikel 6 van het EVRM is neergelegd, wordt aansluiting gezocht bij de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (onder meer het arrest van 29 maart 2006, *Pizzati tegen Italië*, nr. 62361/00, *JB* 2006/134) over de uitleg van deze verdragsbepaling.

15.2.

Volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraken van de Afdeling van 24 december 2008 in zaak nr. 200802629/1 en van 13 februari 2013, in zaak nr. 201110852/1/A2; www.raadvanstate.nl) vangt de redelijke termijn in beginsel aan op het moment waarop het bestuursorgaan het bezwaarschrift ontvangt. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat de redelijke termijn in dit geval eerder — met het verzoek van de provincie om vaststelling van de subsidie — is aangevangen, reeds omdat er op dat moment nog niet gesproken kon worden van een geschil tussen partijen. Daarvan was eerst sprake met de ontvangst van het bezwaarschrift van de provincie door de minister.

15.3.

De vraag of de redelijke termijn is overschreden wordt beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis, de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van de betrokkene.

Op deze zaak is niet de gewijzigde rechtspraak, zoals die is neergelegd in de uitspraak van 29 januari 2014 in zaak nr. 201302106/1/A2 (www.raadvanstate.nl), van toepassing, omdat het primaire besluit vóór 1 februari 2014 bekend is gemaakt. Op deze zaak worden de termijnen toegepast die de Afdeling vóór die uitspraak hanteerde.

Voor zaken die uit een bezwaarschriftprocedure en twee rechterlijke instanties bestaan is in beginsel een totale lengte van de procedure van ten hoogste vijf jaar redelijk, waarbij de behandeling van het bezwaar ten hoogste één jaar mag duren, de behandeling van het beroep ten hoogste twee jaar mag duren en de behandeling van het hoger beroep ten hoogste twee jaar mag duren.

15.4.

De rechtbank heeft terecht vastgesteld dat sedert de ontvangst van het bezwaarschrift van de provincie door de minister op 31 januari 2011 en het moment dat zij uitspraak deed, 11 oktober 2013, nog geen drie jaar zijn verstreken. Evenmin heeft de behandeling in hoger beroep ertoe geleid dat de redelijke termijn is overschreden, nu vanaf 31 januari 2011 tot het moment dat de Afdeling uitspraak doet, nog geen vijf jaar zijn verstreken.

Het betoog is tevergeefs voorgedragen.

16.

Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

17.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Auteur: J.E. van den Brink en R.D. van Oevelen¹

1.

De verstrekking van EU-subsidies kan aanleiding geven tot velerlei geschillen. Zo is het in de eerste plaats mogelijk dat een geschil ontstaat tussen een Nederlands bestuursorgaan dat een Europese subsidie (heeft) verstrekt en de ontvanger van

die subsidie, bijvoorbeeld wanneer na afloop van de projectperiode blijkt dat de administratieverplichtingen niet zijn nagekomen. Hiervan zijn legio voorbeelden (zie bijvoorbeeld ABRvS 14 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1146 (*Oliver*)). In de tweede plaats komt het regelmatig voor dat de Europese Commissie met een lidstaat in de clinch ligt omdat de Europese Commissie weigert door de lidstaat gedeclareerde uitgaven naar aanleiding van verstrekte EU-subsidies te vergoeden (zie voor een Nederlands voorbeeld Gerecht 14 april 2011, AB 2011/368, m.nt. De Kruif en Van den Brink).

In de onderhavige zaak is een derde categorie geschil aan de orde, namelijk tussen de Minister van Economische Zaken en de provincie Limburg met als voorwerp de Rijkscofinanciering die door de minister aan de provincie is toegekend voor de uitvoering van een Europees subsidieprogramma dat mede door het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO) wordt gefinancierd. Het komt niet vaak voor dat een dergelijk geschil de (hoogste) bestuursrechter haalt. Hoewel de Afdeling dit niet expliciet noemt, lijkt het feit dat het om een geschil tussen overheden gaat een belangrijke factor te zijn geweest bij de beantwoording van de verschillende juridische vraagstukken die in deze zaak aan de orde zijn.

De uitspraak van de Afdeling is in meerdere opzichten interessant. In de eerste plaats besteedt de Afdeling in r.o. 6 e.v. aandacht aan het beginsel van partnerschap (zie punt 3 van de annotatie). Voorts wordt in punt 4 ingegaan op r.o. 8 e.v. waarin de Afdeling beoordeelt in hoeverre het niet voldoen aan een staatssteunbeschikking van de Europese Commissie tot een lagere vaststelling van de Rijkscofinanciering kan leiden. In de derde plaats wordt in punt 5 aandacht besteed aan de betekenis die de Afdeling hecht aan de Richtsnoeren voor de financiële afsluiting van de operationele interventies (1994-1999) van de Structuurfondsen. Punt 6 ten slotte ziet op de beoordeling van het door de provincie gedane beroep op het vertrouwensbeginsel.

2.

Zoals gezegd ziet het onderhavige geschil op de cofinancieringsbijdrage die het Rijk aan de provincie Limburg ter beschikking heeft gesteld voor de uitvoering van het Europese subsidieprogramma EPD Zuid-Limburg, een zogenoemd doelstelling 2-programma. Dergelijke programma's waren bedoeld voor regio's die zwaar zijn getroffen door de achteruitgang van een industriële activiteit; in het geval van Zuid-Limburg betreft het uiteraard de sluiting van de mijnen. De Europese subsidieregelgeving eist sinds jaar en dag dat een Europees subsidieprogramma niet alleen met EU-geld maar ook met nationaal geld wordt gefinancierd, de zogenaamde cofinanciering. Zo wordt voorkomen dat lidstaten programma's opstellen ter verkrijging van EU-subsidies waar zij zelf eigenlijk geen geld voor over hebben. Het onderhavige doelstelling 2-programma werd daarom niet alleen met gelden uit het EFRO, maar ook met geld van het Rijk en de provincie gefinancierd. Na afloop van het doelstelling 2-programma van de provincie Limburg besluit de minister op 29 december 2010 om de aan de provincie verleende Rijkscofinanciering lager vast te stellen. Aan dit besluit is ten grondslag gelegd dat bij de controle van de door de provincie ingediende declaratie een steekproef is toegepast en dat daarbij onregelmatigheden zijn geconstateerd. Bij besluit van 26 juli 2012 heeft de minister het bezwaar van de provincie tegen het nieuwe vaststellingsbesluit gedeeltelijk gegrond verklaard en de subsidie op een hoger bedrag vastgesteld. Uiteindelijk is nog een bedrag van € 3.442.656 in geschil.

Opvallend is dat het geschil ziet op een subsidie die al in 1997 (!) is verleend; de subsidietitel van de Awb is dan ook niet van toepassing. Het grote tijdsverloop tussen de verlening en de vaststelling van de Rijkscofinanciering vindt deels zijn oorzaak in het feit dat deze subsidie ziet op een subsidieprogramma dat uiteindelijk pas eind 2002 is afgerond. De aanvraag om vaststelling van de subsidie is dan ook pas op 25 maart 2003 door de provincie bij de Minister van EZ ingediend. Het voorgaande neemt niet weg dat het wel heel erg lang (tot 2010!) duurt voordat de minister de subsidie vaststelt. Ter vergelijking: in maart 2003 diende de provincie Limburg eveneens een afrekening in bij de Europese Commissie. De Europese Commissie besloot al op 28 juli 2004 het eindverslag te accepteren, met een voorbehoud voor een bedrag van € 181.219,85 in verband met lopende procedures. Daarmee werd de Europese bijdrage, met dit voorbehoud, definitief toegewezen. Aan het feit dat het besluit tot subsidievaststelling zo lang op zich heeft laten wachten, wordt door de Afdeling echter geen consequenties verbonden. Hoewel in art. 13 van het Besluit cofinanciering EFRO-programma's 1995/2001 (hierna: het Besluit cofinanciering) voor de subsidievaststelling een termijn van 13 weken wordt genoemd, gaat het volgens de Afdeling om een termijn van orde, nu de wet aan overschrijding van die termijn geen consequenties verbindt. Daar komt bij dat de provincie zelf ook schuldig is aan de termijnoverschrijding; kennelijk heeft de minister de besluitvorming meerdere malen aangehouden in afwachting van desgevraagd door de provincie over te leggen gegevens.

3.

In hoger beroep klaagt de provincie onder meer dat de minister ten onrechte de rechtmatigheid van de besteding van de Rijkscofinanciering heeft beoordeeld op het niveau van individuele projecten in plaats van op het niveau van het totale programma. Kennelijk is de provincie van mening dat de minister wat al te intensief aan het controleren is geslagen. Volgens de Afdeling is de minister echter bevoegd om, teneinde de naleving van het enig programmeringsdocument en de einddeclaratie effectief te controleren, de besteding van de cofinanciering aan individuele projecten te controleren. Dit lijkt ons een wenselijke conclusie; een andere visie zou er toe leiden dat het voor de minister wel heel erg lastig wordt om te controleren of de Rijkscofinanciering rechtmatig is besteed. De Afdeling concludeert verder terecht dat de omstandigheid

dat de Europese Commissie het eindverslag heeft geaccepteerd en dat dat verslag via de minister naar de Commissie is verzonden, op zichzelf niet afdoet aan de controlebevoegdheid van de minister. De controle door de minister van de Rijkscofinanciering enerzijds en de controle door de Europese Commissie van de Europese subsidie hangen wel samen, in die zin dat bijvoorbeeld een controle door de Europese Commissie er toe zou kunnen leiden dat ook de Rijkscofinanciering wordt ingetrokken en teruggevorderd. Echter, omdat zowel de minister als de Europese Commissie de einddeclaratie steekproefsgewijs intensief controleert, is het goed mogelijk dat de einddeclaratie verschillend wordt beoordeeld. Dat is nu eenmaal inherent aan het gelaagde controlesysteem dat ten aanzien van Europese subsidies bestaat.

De Afdeling heeft wel veel woorden nodig om uit te leggen waar de controlebevoegdheid van de minister op is gestoeld. Zij verwijst daarvoor onder meer naar het Besluit cofinanciering, het Enig Programmeringsdocument Zuid-Limburg en de in art. 23 lid 1 van de Verordening nr. 4253/88 neergelegde op de lidstaten rustende algemene verplichting tot terugvordering in geval van onregelmatigheden. Opvallend is dat de Afdeling in dat kader ook verwijst naar het zogenoemde beginsel van partnerschap dat is terug te vinden in art. 4 lid 1 van de Verordening nr. 4253/88 (zie hieromtrent uitgebreid J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland. Juridische knelpunten en uitdagingen*, Deventer: Kluwer 2012, p. 75-78). Volgens deze bepaling komt de actie van de Gemeenschap tot stand door nauw overleg tussen de Commissie, de betrokken lidstaat en de door de lidstaat aangewezen nationale, regionale, lokale of andere bevoegde autoriteiten en instanties, waarbij elke partij handelt als een partner die een gemeenschappelijk doel nastreeft. Dit overleg wordt 'partnerschap' genoemd en omvat de voorbereiding, de financiering en de beoordeling vooraf van, het toezicht op en de evaluatie achteraf van de acties. Verder bepaalt art. 4 lid 1 van voormelde verordening dat het partnerschap ten volle de respectieve institutionele, juridische en financiële bevoegdheden van elke partner eerbiedigt.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat het beginsel van partnerschap nauw samenhangt met het beginsel van loyale samenwerking (zie HvJ 5 oktober 1999, C-84/96 (*Nederland/Commissie*)). Het Hof gebruikt het beginsel van partnerschap, net als het beginsel van loyale samenwerking (zie bijvoorbeeld HvJ 12 juni 1990, C-8/88 (*Duitsland/Commissie*)), om de verplichtingen die de lidstaten op grond van de Europese subsidieverordeningen hebben kracht bij te zetten. Een voorbeeld hiervan biedt het *ESF*-arrest (HvJ 13 maart 2008, gevoegde zaken C-383/06 tot en met C-385/06, *AB* 2008/207, m.nt. W. den Ouden, *JB* 2008/104, m.nt. A.J.B., *NJ* 2008/349, m.nt. M.R. Mok, *SEW* 2010, p. 163-167, m.nt. M.J.M. Verhoeven en R.J.G.M. Widdershoven). Het Hof legt aan de conclusie dat art. 23 lid 1 van de Verordening 4253/88 voor de lidstaten de verplichting schept om — zonder dat een bevoegdheidsattributie naar nationaal recht noodzakelijk is — als gevolg van misbruik of nalatigheid verloren middelen terug te vorderen, onder meer het beginsel van partnerschap ten grondslag.

Het lijkt erop dat de Afdeling in deze uitspraak het voorbeeld van het Hof volgt. Het beginsel van partnerschap wordt immers gebruikt om de conclusie dat de minister bevoegd is om individuele projecten te controleren, kracht bij te zetten. In deze uitspraak komt dus voor het eerst tot uitdrukking dat de Afdeling betekenis hecht aan het beginsel van partnerschap om de verplichtingen van overheden die zich bezighouden met het verstrekken van EU-subsidies te benadrukken.

Hoewel we moeten afwachten tot welke concrete verplichtingen het beginsel van partnerschap in de toekomst nog zal leiden, moet er wel voor worden gewaakt dat uit het beginsel van partnerschap allerhande bevoegdheden voor overheden worden gedestilleerd waarvoor geen wettelijke grondslag bestaat. Zo wordt in het onderhavige geval in de uitspraak onvoldoende duidelijk gemaakt waarop de controlebevoegdheid van de minister precies is gebaseerd. De door de Afdeling genoemde bepalingen bevatten een dergelijke controlebevoegdheid niet. De Afdeling verwijst naar een uitspraak van de Afdeling van 26 maart 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1038), maar deze uitspraak zegt niet veel meer dan dat het Unierecht de bevoegdheden van de lidstaten om financiële controles uit te voeren en onregelmatigheden te vervolgen *overeenkomstig nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen* (ons cursief) onverlet laat. Dit betekent natuurlijk niet dat deze bevoegdheden sowieso bestaan. Nader onderzoek leert overigens dat de controlebevoegdheid van de minister nationaalrechtelijk kan worden gebaseerd op art. 10 lid 2 van het Besluit cofinanciering.

4.

R.o. 8 en verder zien op de vraag in hoeverre de minister een korting mocht toepassen op de Rijkscofinanciering, omdat één van de eindbegunstigden de voorwaarde uit een goedkeurende staatssteunbeschikking van de Europese Commissie niet heeft nageleefd. Dit deel van de uitspraak biedt een mooie illustratie van het feit dat op een subsidie die deels met EU-gelden wordt gefinancierd zowel de Europese subsidieregels als de staatssteunregels van toepassing kunnen zijn (zie hieromtrent uitgebreid J.E. van den Brink en W. den Ouden, 'Europese subsidies en staatssteun', *Tijdschrift voor Staatssteun* 2012, p. 99-109). In casu gaat het om een subsidie op grond van de Arbeidsplaatsenpremieregeling Zuid-Limburg. De Europese Commissie heeft deze regeling aangemerkt als een steunmaatregel in de zin van art. 107 lid 1 van het VWEU, maar bij beschikking van 8 april 1999 goedgekeurd (Steunmaatregel nr. N 006/99). In punt 2.14 van de goedkeuringsbeschikking is de voorwaarde opgenomen dat aan de steunverlening de verplichting wordt verbonden de geschapen werkgelegenheid gedurende een periode van minimaal vijf jaar in stand te houden.

Hoewel de eindbegunstigde Inalfa voor het project 'APR Zuid-Limburg' deze verplichting niet is nagekomen, heeft de provincie de subsidie niet teruggevorderd. De provincie betoogt dat terugvordering bij Inalfa in strijd met de redelijkheid en billijkheid zou zijn en dat de in de APR Zuid-Limburg opgenomen bevoegdheid tot terugvordering discretionair is.

De Afdeling beoordeelt in de eerste plaats in hoeverre de provincie de aan Inalfa verstrekte subsidie had moeten terugvorderen. Opvallend is dat de Afdeling deze vraag bevestigend beantwoordt op grond van de terugvorderingsverplichting die is neergelegd in art. 23 van de Verordening nr. 2453/88 en niet op grond van subsidieverplichtingen die gelden in de subsidierelatie tussen de minister en de provincie. De Afdeling is kennelijk van mening dat de verplichting om een subsidie terug te vorderen wanneer niet aan een staatssteunbeschikking van de Europese Commissie is voldaan, rechtstreeks voortvloeit uit het EU-recht. Hoewel dit op het eerste gezicht bevreemdend wekt, is dit logischer dan het lijkt. In art. 7 lid 1 van de Verordening nr. 2052/88 is bepaald dat projecten die met EU-subsidies uit de Structuurfondsen worden gefinancierd, in overeenstemming zijn met de Verdragen en de op grond van de Verdragen vastgestelde besluiten, met het beleid van de Gemeenschap, waaronder het beleid inzake mededingingsregels, overheidsopdrachten en milieubescherming en de toepassing van het beginsel van gelijke kansen voor mannen en vrouwen. Hieruit volgt dat projecten die met Europees geld worden gefinancierd aan de staatssteunregels moeten voldoen. Deze bepaling kan rechtstreeks aan de provincie Limburg worden tegengeworpen; de provincie Limburg is immers een onderdeel van de lidstaat Nederland. Hetzelfde geldt voor de terugvorderingsverplichting die is neergelegd in art. 23 lid 1 van de Verordening nr. 4253/88.

Kortom: de Afdeling komt in dit geval terecht tot de conclusie dat gelet op de Unierechtelijke verplichting tot terugvordering voor de provincie niet de ruimte bestond van terugvordering van de APR-subsidie af te zien. Dat de nationale regeling wel in een discretionaire bevoegdheid voorzorg maakt dat niet anders; deze bevoegdheid kan niet worden toegepast. Volgens de Afdeling bestaat op *gelijke gronden* (cursivering JEvdB en RDvO) voor de minister evenmin ruimte Rijkscofinanciering toe te kennen voor de door de provincie in verband met dit project gedeclareerde kosten. Met de zinsnede 'op gelijke gronden' gaat de Afdeling iets te snel. In de eerste plaats lijkt zij ervan uit te gaan dat de in art. 23 lid 1 van de Verordening nr. 4253/88 neergelegde verplichting tot terugvordering ook geldt voor de nationale cofinanciering. Hoewel dit standpunt verdedigbaar is — art. 23 spreekt van het recupereren van 'verloren middelen' en in de opvolgers van dit artikel (zie bijvoorbeeld art. 98 lid 2 van de Verordening nr. 1083/2006) wordt van 'overheidsbijdrage' gesproken — had iets meer uitleg hier niet misstaan. In de tweede plaats lijkt zij van oordeel te zijn dat de minister rechtstreeks op grond van het Unierecht bevoegd is om een korting toe te passen op de Rijkscofinanciering. Omdat in deze AB al heel veel is geschreven over de vraag in hoeverre Nederlandse bestuursorganen rechtstreeks bevoegdheden kunnen ontleenen aan Unierechtelijke verordeningen (zie bijvoorbeeld HvJ 18 december 2014 (SOMVAO), AB 2015/226, m.nt. J.E. van den Brink en W. den Ouden) volstaan wij hier met de opmerking dat het Nederlands legaliteitsbeginsel eist dat in het nationale recht een institutionele bevoegdheid tot terugvordering voor de Minister van Economische Zaken is neergelegd. Deze bevoegdheid bestaat in casu ook, namelijk art. 14, aanhef en onder b, van het Besluit cofin, en zou dus ook moeten worden genoemd als grondslag.

De onderhavige uitspraak heeft weliswaar tot gevolg dat de verlening van Rijkscofinanciering voor het project Inalfa ongedaan wordt gemaakt, maar niet dat het verstrekken van onrechtmatige staatssteun ongedaan wordt gemaakt. Daarvoor is nodig dat de subsidie die door de provincie aan Inalfa is verstrekt, wordt ingetrokken en teruggevorderd. Het is echter de vraag of dit gelet op de in staatssteunzaken geldende verjaringstermijn van tien jaar nog mogelijk is.

5.

Een andere grond om de cofinanciering op een lager bedrag vast te stellen is gelegen in het feit dat een deel van de door de provincie gedeclareerde cofinancieringsmiddelen niet is doorgegeven aan de eindbegunstigden (r.o. 11 e.v.). De provincie ontkent dit feit niet, maar is van mening dat dit geen reden is om deze uitgaven niet subsidiabel te achten. In dat kader wordt een beroep gedaan op de Richtsnoeren voor de financiële afsluiting van de operationele interventies (1994-1999) van de Structuurfondsen (hierna: de Richtsnoeren) die de Europese Commissie op 9 september 1999 heeft vastgesteld. Het gaat hierbij om zogenaamde soft law van de Europese Commissie (zie voor een uitgebreide bespreking van dit fenomeen Linda Senden, 'Soft Post-Legislative Rulemaking: A Time for More Stringent Control', *ELJ* 2013, p. 57-75). Hoewel Unierechtelijke soft law niet juridisch verbindend is, kan het wel juridische effecten genereren (zie verder J.E. van den Brink en J.C.A. van Dam, 'Nederlandse bestuursrechter en Unierechtelijke 'beleidsregels'', *JBplus* 2014, p. 3-27, p. 7). Zo kan bijvoorbeeld uit een Unierechtelijke verordening volgen dat rekening moet worden gehouden met de desbetreffende soft law.

De onderhavige richtsnoeren zijn vastgesteld door de Europese Commissie ter uitwerking van enkele bepalingen van Verordening nr. 2052/88, waaronder art. 21 (de betaling van de Europese bijdrage door de Commissie aan de lidstaat) en art. 25 lid 5 (wijziging van het financieringsplan). Overigens wordt in deze verordening geen melding gemaakt van vast te stellen richtsnoeren of iets dergelijks.

Opvallend is dat uit de overwegingen van de Afdeling lijkt te volgen dat zij van mening is dat de richtsnoeren voor de provincie Limburg juridisch verbindend zijn. Zij overweegt immers dat "de provincie haar einddeclaratie ingevolge punt 7.1, aanhef en onder b, van de Richtsnoeren had dienen te beperken tot het — lagere — bedrag dat daadwerkelijk aan de eindbegunstigden is verschuldigd" en "Op grond van punt 7.1 van de Richtsnoeren moet de einddeclaratie immers worden beperkt tot het laagste bedrag van de twee in deze bepaling vermelde berekeningsmodaliteiten." De Afdeling besteedt helaas geen aandacht aan de vraag waarop deze juridische verbindendheid is gebaseerd. Is zij van mening dat de

richtsnoeren juridisch verbindend zijn voor de lidstaat Nederland (zo ja, op welke grond dan?) en daarmee ook voor de provincie, als onderdeel van deze lidstaat? Of is relevant dat de richtsnoeren aan de orde zijn geweest bij het Gerecht (9 september 2008, gevoegde zaken T-349/06, T-371/06, T-14/07, T-15/07 en zaak T-332/07, *Duitsland-Commissie*, ECLI:EU:T:2008:318) en dat daartegen geen hogere voorziening is aangewend? Hoewel de provincie de juridische verbindendheid van de richtsnoeren niet betwist — sterker nog, de provincie beroept zich juist op de richtsnoeren — is het toch opmerkelijk dat de richtsnoeren zonder nadere toelichting als hard law worden behandeld. Daarenboven rijst de vraag waarom de Afdeling zich wat betreft de regel dat het totale bedrag van de toegezegde financiële middelen moet worden doorgegeven aan de eindbegunstigden, überhaupt baseert op de richtsnoeren. Deze regel volgt immers ook uit Unierechtelijke hard law, namelijk art. 21 lid 3 van de Verordening nr. 4253/88.

6.

In r.o. 13 bespreekt de Afdeling het beroep van de provincie Limburg op het vertrouwensbeginsel. Volgens de provincie heeft de minister het vertrouwen gewekt dat de aanvraag in de lijn van de beoordeling door de Commissie zou worden behandeld. De Afdeling oordeelt dat van een dergelijke toezegging geen sprake is. Met andere woorden: er is geen vertrouwen gewekt. Nu dit een voorwaarde is voor een geslaagd beroep op zowel het nationaal als Unierechtelijk vertrouwensbeginsel, hieraan niet is voldaan en het beroep reeds hierom faalt, hoeft de Afdeling niet in te gaan op de vraag welke variant van het vertrouwensbeginsel in casu van toepassing is. Dat zou nog tot wat hoofdbreken kunnen leiden. Er wordt immers een nationale subsidie teruggevorderd, maar met de verstrekking daarvan gaf de Minister van Economische Zaken uitvoering aan een Unierechtelijke verplichting (tot cofinanciering) en daarmee was er sprake van uitvoering van Unierecht. Hoewel hieromtrent nog geen (Europese) jurisprudentie bestaat, lijkt het daarom logisch te veronderstellen dat de intrekking en terugvordering daarvan ook onder uitvoering van Unierecht moeten worden geschaard en dat in die gevallen dus het Unierechtelijke vertrouwensbeginsel moet worden toegepast. Het is afwachten of en zo ja wanneer deze vraag bij de Afdeling aan de orde zal komen.

Voetnoten



Student master Staats- en bestuursrecht aan de Universiteit van Leiden.